

Artículo Original

Recibido 26 | 02 | 04 - Aceptado 31 | 05 | 04

CAMBIOS INSTITUCIONALES Y COSTOS DE TRANSACCIÓN EN EL COMERCIO DE GRANOS

Depetris, E.⁽¹⁾; López, R.⁽²⁾; Quagliani, A.⁽²⁾ y Qüesta, T.⁽²⁾ ex-aequo

⁽¹⁾ Departamento de Economía Facultad de Ciencias Económicas UNL y UCSF

⁽²⁾ Departamento Socioeconómico.

Facultad de Ciencias Agrarias. UNR

C.C. N° 14. (S 2125 ZAA) - Zavalla - Santa Fe - Argentina.

E-Mail: aquaglia@fcagr.unr.edu.ar

Resumen

El desordenado abandono del modelo económico argentino en diciembre de 2001 con cambios institucionales que afectaron los derechos de propiedad y contratos existentes produjeron un caos durante los primeros meses del 2002 que tuvo un impacto asimétrico entre sectores y aún dentro de un mismo sector. La actividad granaria, netamente exportadora, por un lado se vio beneficiada por la devaluación pero, por otro, quedó sujeta a la aplicación de retenciones e incremento en los costos. Estos no solamente fueron de los insumos importados, componentes críticos de los paquetes tecnológicos implementados, sino también de aquellos que pueden englobarse dentro del concepto de "costos de transacciones".

Este trabajo tiene como objetivo puntualizar algunos de esos costos de transacciones en el comercio de granos a fines de 2001 y durante los primeros meses del 2002 a la luz de esa teoría.

Palabras claves:

Incertidumbre, instituciones, cambios políticos

INSTITUTIONAL CHANGES AND TRANSACTION COSTS IN THE COMMERCIAL GRAINS

Summary

The disorderly abandonment of the Argentine economic model in December 2001 resulted in institutional changes including property rights and existing contracts. The impact was asymmetric between and within sectors during the following first months. The predominantly exporting grain sector on one side was benefited from the devaluation but on the other was subject to export taxes application and costs increment. These increments resulted from the imported inputs, which became critical factors in the new technological production packages and from other difficult to quantify costs that can be characterized as "transaction costs".

The objective of this paper is to pinpoint some of these latter costs which arose in the grain sector in the first months of 2002 immediately following the default using the theoretical framework proposed by the cost transaction literature.

Keys Words:

Uncertainty, institutions, political changes

Introducción

Durante la década del '90 la política económica Argentina tuvo como elementos característicos, entre otros, la convertibilidad monetaria de \$1 = u\$s1, la apertura del comercio exterior, la privatización de empresas públicas y la eliminación de la emisión monetaria para cubrir eventuales déficits fiscales.

En el sector agropecuario medidas como la sanción de la Ley de Puertos, el dragado del río Paraná y la firma del Tratado de Asunción constituyendo el MERCOSUR, apoyadas por nuevos modelos tecnológicos como la siembra directa y la utilización de variedades transgénicas, contribuyeron a lograr una fuerte suba en la producción granaria.

Este modelo se mantuvo con escasas variantes hasta fines del 2001, cuando se produjo una modificación en la política económica y el marco regulatorio que trajo aparejados cambios significativos en las instituciones y las relaciones contractuales existentes hasta ese momento. El abandono de la convertibilidad monetaria, la pesificación de los depósitos y deudas en dólares y la profundización del llamado "corralito" financiero, fueron algunos de los aspectos más relevantes de dicho cambio.

En este escenario, los impactos sectoriales que se produjeron han sido bastante asimétricos entre sectores y aún dentro de un mismo sector. La actividad granaria, netamente exportadora, por un lado se vio

beneficiada por la devaluación pero, por otro, quedó sujeta a la aplicación de retenciones e incrementos en el costo de los insumos importados, componentes críticos de los paquetes tecnológicos implementados. Como en otros sectores, el incremento de los costos no sólo fue por los insumos, sino que se dio en la mayoría de las transacciones como consecuencia directa o indirecta del cambio institucional imprevisto y desordenado, que magnificó e hizo evidente las "fricciones" del sistema. Muchos de estos costos no sólo resultan de difícil cuantificación, como los derivados de restricciones y prohibiciones en algunas actividades financieras, feriados bancarios, cortes de las cadenas de pago, demoras y dificultades en conseguir los insumos por los problemas generados por el default, incertidumbre acerca de sus precios, cortes de rutas por piqueteros con imposibilidad de circulación del transporte y similares, sino también de difícil encuadramiento específico dentro de la teoría económica neoclásica, más allá del concepto de fallas de mercados. En cambio son objeto esencial de tratamiento en la Economía Neoinstitucional

Este trabajo tiene por objetivo puntualizar algunos de los costos de transacciones que surgieron o se incrementaron en el comercio de granos como consecuencia de los cambios institucionales de fines de 2001 y durante los primeros meses de 2002 en el marco de las teorías neoinstitucionalistas.

Materiales y Métodos

Las Instituciones en el Sistema Económico

La importancia de las instituciones en el sistema económico fue puesta de manifiesto por las teorías neoinstitucionalistas. La base de este nuevo enfoque ha sido destacar la importancia para el funcionamiento del sistema económico de la estructura institucional de producción, los costos que conllevan y los cambios que ello implica para la política económica.

Los precios tienen que ser descubiertos a través de negociaciones, contratos, uso de procedimientos aceptados en diferentes tipos de mercados, lo que origina costos. No se

pueden ignorar los mecanismos institucionales o del mercado que gobiernan el proceso de intercambio, que lo hacen posible y que determinan en gran parte lo que se produce (Coase, 1991).

Las instituciones en este contexto son definidas como un conjunto de reglas formales e informales, incluyendo los mecanismos para asegurar su cumplimiento (Furubotn y Richter, 2000, p. 6). Tienen como propósito conducir a los individuos en una dirección particular, así que a medida que son exitosas, las instituciones proveen el marco para las actividades diarias y reducen la incertidumbre, definiendo la estructura de

incentivos de las sociedades y de la economía (North, 1999). En este sentido las instituciones contienen reglas que permiten, prohíben, exigen, requieren comportamientos específicos, determinando por ejemplo qué acciones son permitidas o no, qué procedimientos deben llevarse a cabo para determinados actos, cómo se asignan retribuciones a los individuos, etc..

La principal función de las instituciones en una sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable donde se desarrollan las interacciones individuales (North, 1999, p. 6). Dentro de estas instituciones es de fundamental importancia la propiedad, dado que la teoría neoclásica también supone no sólo perfecta información en el intercambio, sino también derechos de propiedad perfectamente definidos y garantizados. Sin las instituciones apropiadas no es posible una economía de mercado significativa y sin las garantías de derechos de propiedad no hay incentivos para los agentes económicos.

Si los costos de un intercambio son mayores que la ganancia que ese intercambio traería, el mismo no tendrá lugar y la mayor producción que se deriva de la especialización no se realizará (Ibid., p. 231). Así es como los costos de transacciones no solamente afectan los mecanismos contractuales sino también los bienes y servicios que se producen.

La estructura institucional no necesariamente tiene que ser eficiente y la estabilidad no significa inamovilidad absoluta, sino que las instituciones también van evolucionando con el tiempo. Sin embargo, pueden darse alteraciones rápidas y profundas como resultado de decisiones políticas o judiciales. Cuando ello ocurre no es posible esperar que funcionen normalmente (Furubotn y Richter, 2000).

La Institución de la Propiedad y los Costos de Transacciones⁽¹⁾

La institución de la propiedad, acompañada por derechos de propiedad asegurados y protegidos, es considerada la más común y efectiva institución que provee a la gente incentivos para crear, mantener y acrecentar activos. La relación entre derechos y

restricciones en un intercambio pueden considerarse:

* *A nivel de cada transacción.* La propiedad incluye un conjunto de derechos sobre un activo que en una transacción se puede ceder a cambio de una suma de dinero. Como es imposible formular contratos perfectos, donde estén estipuladas todas las posibles contingencias futuras, son las instituciones las que determinan cuán costosa puede ser cada transacción. El costo estará basado en los recursos necesarios para medir los atributos físicos y legales de lo que se intercambia, para supervisar y hacer cumplir el acuerdo, de la incertidumbre que puede surgir por la información asimétrica de las partes acerca de las condiciones del bien, de las condiciones financieras, poder negociador y oportunismo de las mismas, así como de otras condiciones más globales que pueden afectar el resultado del intercambio, incluyendo la estabilidad del nivel de precios, la seguridad de la propiedad contra default, expropiación, etc..

Desde esta perspectiva los costos de transacciones no solamente incluirán aquellos explícitos de mercado, como comisiones, seguros, intereses, etc. sino también el costo de oportunidad del tiempo dedicado a buscar la información acerca del bien a transar y sus atributos y de hacer cumplir sus derechos (Eggertsson, 1999, p.14). La diferencia entre los relativamente eficientes mercados de los países desarrollados y los de los no desarrollados reside en la incertidumbre respecto a la seguridad de los derechos.

* *A nivel de la producción de bienes y servicios.* El marco institucional tendrá impacto sobre los costos de transacción por su relación con la estructura de derechos de propiedad. También afectará los costos de producción por la influencia sobre la tecnología empleada. La combinación de insumos y factores que necesite o elija la empresa según su función de producción requerirá la provisión de los mismos con todas las características que involucran las transacciones. Tanto los mercados de productos como de factores comprenden un conjunto de instituciones que pueden promover actividades que faciliten a la empresa la verificación de la calidad y

⁽¹⁾ Esta sección se basa en North, 1999, Cap 8, pp. 61-69.

cantidad de insumos y productos, incrementen la productividad o contrariamente, incluyan barreras de entrada, restricciones monopólicas o encarezcan el flujo de información.

La inseguridad de los derechos de propiedad resultará en tecnologías que eviten inversiones y compromisos de largo plazo y en un conjunto de vías informales y procedimientos paralelos en la obtención de insumos sobre todo si incluyen importaciones, de lo que resultará en elevación de los costos transaccionales alterando los precios relativos y, por ende, la tecnología empleada.

** Para la economía en su conjunto.* Siguiendo a North (1999), el marco institucional en los países no desarrollados no tiene la estructura formal ni la garantía de cumplimiento indispensable para la estabilidad y el funcionamiento eficiente de los mercados.

Por un lado, cuando los derechos de propiedad son inseguros, pueden ser restringidos o perdidos en algún punto futuro sin pago de una compensación justa, aumentando el costo de su uso. El nivel de las tasas de interés en los mercados de capitales puede ser un indicador de este aspecto. Por otro, el alto riesgo de no encontrar una solución rápida a las controversias de parte del sistema judicial lleva a la necesidad de confiar en acuerdos más personalizados. En ellos, una gran parte del tiempo y los recursos se destinan a buscar las formas de prever situaciones de incumplimiento de la otra parte.

Este marco institucional, según North, es el que determina la estructura básica de producción, que tiende a perpetuar el subdesarrollo. Los países entonces son pobres porque las restricciones institucionales definen el conjunto de retornos (payoffs) a la actividad económica/política que no promueven la actividad productiva. Las mayores ganancias se encuentran en el comercio, actividades redistributivas y el mercado negro. Predominan las empresas pequeñas y cuando hay empresas grandes, tienden a subsistir con protección tarifaria, con subsidios y otros favores gubernamentales.

En síntesis, un marco institucional bien definido, estable, donde haya reglas claras y

respeto a los derechos de propiedad son condiciones esenciales para el buen funcionamiento del sistema económico en su conjunto y en cada una de sus partes y su funcionamiento demanda recursos. Cuando se producen cambios rápidos en el marco institucional, como se produjo a causa de alteraciones en la política económica de Argentina a partir de diciembre de 2001, la incertidumbre, la asimetría de la información, la necesidad de reformular y monitorear contratos, prever y resolver los litigios que surgen, etc. trae aparejado un aumento en el costo de las transacciones en todos los niveles.

En la siguiente sección se esbozarán las principales características de la política económica argentina en la década del '90 para puntualizar sobre esa base los cambios ocurridos a partir de diciembre de 2001 y algunos de los costos transaccionales a que ha dado lugar.

La Política Económica de los '90 y su Impacto sobre el Sector Agropecuario

En los primeros años de la década del noventa se produjeron cambios institucionales (políticos, legislativos, etc.) que permitieron un empuje sostenido del sector agropecuario y agroindustrial. Según Obschatko (1992), "la esencia de estas transformaciones y en particular en lo que se refiere a las perspectivas de un modelo exportador basado en el agro y la agroindustria, se centra en los siguientes elementos: a) la convertibilidad de la moneda local; b) la neutralidad fiscal, a través de la eliminación de impuestos sectoriales específicos (retenciones a la exportación de productos agropecuarios) y en general de los que afectaban a las exportaciones y la generalización del Impuesto al Valor Agregado; c) la apertura de la economía (a través de la reducción de los aranceles de importación) y simplificación de la estructura arancelaria; d) la eliminación de la emisión monetaria para cubrir los eventuales déficit fiscales y la fuerte reducción del peso del crédito público en la financiación de la actividad sectorial".

Otros aspectos específicos que contribuyeron a mejorar la competitividad del sector fueron la sanción de la Ley de Puertos que autorizó la instalación de puertos privados, así como el

dragado del río Paraná permitiendo una rebaja en los costos portuarios. La privatización del transporte ferroviario implicó un proceso de competencia en las tarifas con el camión.

Un factor clave en el crecimiento dinámico del sector fue la firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991 entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay con el objetivo de constituir el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Esto posibilitó la absorción de economías de escala para muchos productos de la región pampeana y de las economías regionales.

Esta sumatoria de hechos permitió una importante suba de la producción granaria, apoyada por nuevos modelos tecnológicos (siembra directa, variedades transgénicas, etc.).

Durante la convertibilidad se fue generando un déficit de cuenta corriente, sobre todo por el déficit comercial provocado por el mayor incremento de las importaciones, en especial bienes de capital e insumos intermedios. Este déficit tenía como contrapartida el ingreso de capitales que iban esencialmente a formar parte de las inversiones de riesgo.

En la segunda parte de los noventa, al no producirse las reformas esperadas en el sector público, el gasto del mismo aumentó al menos al ritmo del incremento del producto, no sucediendo lo mismo con la recaudación fiscal, lo que llevó a un déficit público que provocó un endeudamiento creciente.

En el segundo semestre de 1998 el país comenzó una fase recesiva que se consolidó con el final del Plan Real de Brasil en enero de 1999, ya que este país devaluó su moneda llevando el régimen cambiario de tipo fijo a variable con flotación sucia. El impacto que se produjo sobre Argentina tuvo dos vertientes: una, por la pérdida de competitividad del país frente a Brasil, destino de un tercio de las exportaciones y otra, por la desconfianza subyacente en el mercado de capitales ante la nueva situación cambiaria en Brasil y el régimen existente en Argentina.

A fines de 1999, tuvo lugar un cambio

institucional accediendo al gobierno una nueva administración, cuyos lineamientos económicos reflejaron una imposibilidad política de control del gasto público, por lo que se intentó frenar el ascenso del déficit con el incremento de las alícuotas tributarias, neutralizándose de esta forma algunos indicios de reactivación.

Un efecto externo de impacto muy importante dado el régimen cambiario de Argentina fue la subvaluación del dólar estadounidense con respecto a la moneda local. Esto provocó el encarecimiento de las exportaciones hacia otro destino que no fuera Estados Unidos, lo que vino a sumarse a la pérdida de competitividad con Brasil.

La Política Económica a Partir de Diciembre de 2001⁽²⁾

En los últimos meses del 2001, el llamado "riesgo país", evidenciado por el diferencial de tasas entre títulos de deuda oficiales de Estados Unidos y de Argentina, comenzó a ascender a niveles superiores a 1.000 puntos, lo que agudizó el ahogo financiero interno por su impacto sobre la tasa de interés de la economía.

Esta situación llevó al equipo económico a intentar una reestructuración voluntaria de la deuda externa ofreciendo un esquema de garantías con el fin de rebajar las tasas de interés de los préstamos absorbidos. Para tal fin se comenzó con un canje de la deuda que estaba en manos de los residentes nacionales (Fase Local de la Deuda) por un nuevo préstamo garantizado a iguales vencimientos pero menores tasas.

Fue a la finalización de este canje (aún no se había iniciado la Fase Externa con los acreedores del exterior), cuando se agudizó un proceso de retiro de depósitos bancarios que había comenzado varios meses atrás, amenazando con el colapso del sistema financiero. En ese momento, se instituyó un esquema de retiros parciales de las entidades financieras con fuertes restricciones al movimiento de efectivo, pero de libre movilidad dentro del sistema a través de cheques, tarjetas de débito o crédito. Este sistema se conoció como "corralito

⁽²⁾ El desarrollo de este punto se realizó en base a información obtenida del Informativo Semanal de la Bolsa de Comercio de Rosario.

financiero”.

Esto tuvo un grave efecto sobre el humor social de la población agobiada por la recesión, las sospechas de corrupción en los Poderes Legislativo y Judicial y las vacilaciones de un Poder Ejecutivo que día a día perdía sustento político, lo que desencadenó en fuertes movilizaciones sociales que terminaron provocando la renuncia del Presidente de la Nación.

Una medida que incidió fuertemente en el sector exportador, fue la implementación de un control de cambios parcial⁽³⁾ que consistía en que los exportadores tenían que rendir las divisas de sus ventas al exterior al Banco Central y los importadores solicitar, a esa entidad, las divisas para realizar las compras.

El Banco Central quedó como único organismo autorizado a liquidar dólares para transferencias internacionales y dicha liquidación sólo podía efectuarse en la Argentina. Como primero se debía liquidar y luego proceder a la devolución de tributos o beneficios, esto significaba que el cobro del reintegro del IVA a las exportaciones, del factor de convergencia (factor que contemplaba la fluctuación del peso con una canasta compuesta por el 50% del dólar estadounidense y 50% del euro) y el de reintegros, no se concretarían hasta que no se hubiese rendido localmente los dólares de las ventas al exterior.

Debido a los problemas que surgieron en el mercado de granos (disminución del volumen comercializado, baja de precios, etc.), derivados de las medidas anteriores, el gobierno realizó algunas modificaciones entre las cuales se contaron: la eliminación del plazo máximo de 15 días para liquidar las exportaciones; las operaciones no deberían ser realizadas en el país cuando estuviesen de por medio ventas prefinanciadas o con créditos estructurados; etc..

Luego de la renuncia del Presidente, se vivieron momentos de gran inestabilidad política. Los sucesivos gobiernos que se fueron reemplazando en la conducción, establecieron nuevas⁽³⁾ medidas económicas, entre las cuales la más importante fue la devaluación de la moneda.

Después de la salida de la convertibilidad, se registró casi un mes de parálisis debido a la debilidad de la política en materia cambiaria y financiera por parte del nuevo gobierno. Estas indefiniciones llevaron a que las partes involucradas pactaran soluciones. Para el pago de las operaciones previas al 21 de diciembre de 2001, los exportadores pactaron que las efectuadas en dólares se pagaran a valor 1:1,40 y en pesos de acuerdo al valor acordado.

En el mes de enero, el gobierno adeudaba a los exportadores más de cinco meses de devolución del IVA (700 millones de dólares). Esto se tradujo en un menor precio recibido por el productor, ya que algunas empresas compraban mercadería con entrega inmediata, pero con la condición de que el cheque por el 9% del IVA se extendiera 60 días.

El corralito financiero siguió vigente y con más restricciones, ya que no se permitió disponer del dinero depositado por los ahorristas en cajas de ahorro o en plazos fijos.

A principios de febrero, comenzó a operar el nuevo sistema cambiario de flotación “sucia”. Se anunció el reordenamiento del sistema financiero a través de la puesta en vigencia del Decreto 214/2002 que contemplaba, entre otras medidas, la pesificación de todos los depósitos y las deudas. Además, se mantenían las limitaciones para la extracción de dinero en efectivo de las cajas de ahorro y cuentas corrientes.

La inseguridad jurídica y económica, junto con la liberalización cambiaria, produjeron un rápido ascenso de la moneda estadounidense.

El 12 de febrero, se puso en vigencia la reducción del 50% de la alícuota correspondiente a los reintegros a las exportaciones.

Se profundizó la liberalización del mercado cambiario. El comercio exterior no tuvo más la obligación de liquidar sus divisas a un valor pre-establecido y diferente al de un mercado libre. La transferencia electrónica se efectuaba desde el banco otorgante del

⁽³⁾ Artículo 5° del decreto 1606/2001, que deroga el decreto 530/91 y restablece la vigencia de dos artículos del Decreto del 64° y del 86°.

crédito al banco local, después éste lo convertía a pesos y lo depositaba en la cuenta del exportador. El productor recibía así el precio de exportación menos gastos de embarque y comercialización; la dificultad radicaba en conocer cuál era el valor al que la exportación estaba vendiendo sus divisas.

A partir de la Resolución 10/2002 del 4 de marzo, el gobierno estableció que la cancelación de las deudas concertadas en dólares, contraídas por los contratos de canje de granos por insumos y/o por las compraventas de insumos, sería a la misma paridad cambiaria que se obtuviera por la exportación de los productos agrícolas a los que se le hubieren aplicado Conversión dólar menos retenciones. Esto provocó problemas por la intromisión del gobierno en contratos privados.

Luego, el 5 de marzo del 2002, entraron en vigencia nuevas retenciones a la exportación de productos agrícolas. Las alícuotas para las materias primas agrícolas eran del 10% y a las mercancías del 5%. Las nuevas alícuotas se agregaron a las anteriores, por lo tanto a las oleaginosas se les aplicaba un 13,5% (3,5 + 10).

La demora en la liquidación de divisas por parte de los exportadores, que incidía marcadamente en la cotización de la moneda norteamericana, hizo que el 22 de marzo el Ministerio de Economía reglamentara un nuevo eje normativo de la devolución del IVA. Por esta nueva normativa el pago de las deudas del IVA a los exportadores, quedaba sujeto a la liquidación de las divisas por parte del sector.

El 29 de marzo, el gobierno dispuso un aumento de derechos de exportación de 80 productos agrícolas, entre los que se incluyeron semillas de cereales, oleaginosos y frutos oleaginosos, grasa y aceites, harinas y pellets de soja y girasol. Para estos productos se determinó un porcentaje de retención de un 20%.

A partir del 17 de abril, se modificó la Ley N° 21.453 que regulaba la exportación de los productos de origen agrícola. Esta medida paralizó la operatoria local. La mencionada ley establecía que, a los fines de la liquidación de los derechos de exportación, reembolsos, reintegros, etc. y demás tributos que gravasen o beneficiasen a la exportación, serían de aplicación los regímenes tributarios, de alícuotas, arancelario y de base imponible vigentes a la fecha en que se tramite el permiso de embarque. Esta decisión sorprendió al sector exportador que no había trasladado el porcentaje total de la incidencia de las retenciones a los precios, dado que había realizado declaraciones de ventas cuando las retenciones eran inferiores a las vigentes en ese momento y tenían mercadería para abastecer la demanda inmediata. Las compras a los productores habían sido hechas, en su mayoría, sobre la base de declaraciones de venta de 0 o 10% de retenciones y, al embarcar esa mercadería, de acuerdo con el nuevo régimen, debían tributar el 20% del valor FOB del día en que tramitaran el permiso de embarque.

Esta situación provocó incertidumbre sobre los precios de compra y de venta para el caso en que se volviesen a cambiar los derechos al momento del embarque. También afectaba a los contratos de futuro de los exportadores y todos los negocios con mercadería a entregar. Esta medida exaltó los ánimos del sector y el gobierno se comprometió a revertirla, siendo derogada la semana del 22 de abril, dejando una sensación de desconfianza e inseguridad.

La continua suba del dólar y la vigencia del corralito financiero, hizo que el mejor activo para los productores siguiera siendo el grano, por lo tanto, éstos decidieron retrasar las ventas. La escasez de oferta, unida a los requerimientos de la demanda, que tenía compromisos asumidos de antemano, explicaron los altos precios FAS que se venían dando desde marzo en el mercado de granos.

Resultados y Discusión

A nivel sectorial los cambios institucionales originaron notorios incrementos de costos transaccionales, entre los que se pueden puntualizar tres en particular: en el funcionamiento de los mercados de producto disponible y de contratos futuros, la retención de los granos por parte de los productores y el aumento de la evasión fiscal.

Influencia sobre los Mercados de Producto Disponible y de Contratos Futuros

Cuando se estableció el feriado bancario y cambiario a fines de diciembre de 2001, los mercados granarios tuvieron dificultades para seguir operando. Las Cámaras Arbitrales del país dejaron de fijar precios el 21 de diciembre, retomando su actividad el 22 de enero de 2002 con interrupciones periódicas debido a los feriados cambiarios.

Igualmente, el 21 de diciembre suspendió sus actividades el Mercado a Término de Buenos Aires (MATBA) y el de Rosario (ROFEX) continuó operando sólo para cancelar posiciones abiertas. El MATBA reinició su operatoria el 8 de mayo, mientras que el ROFEX comenzó a trabajar el 17 de enero, aunque desarrolló su labor con interrupciones.

En los últimos días de funcionamiento de los mercados a término, las posiciones abiertas, referidas a contratos de futuros y opciones, ascendían a 22.356 (2.235.600 toneladas) en el MATBA (Ambito Financiero, 21/12/2001) y a 17.632 contratos (499.575 toneladas), en el ROFEX (Ambito Financiero, 31/12/2001). Las diferencias correspondientes a esas posiciones se determinaron en dólares, pero debían reponerse en pesos de acuerdo a la cotización diaria del Banco Nación, lo cual significó para aquellos operadores que no disponían de recursos financieros en la moneda estadounidense un incremento significativo en sus necesidades de liquidez, en un momento de grandes dificultades para la obtención de créditos.

Además, las posiciones abiertas se liquidaron a través de precios consensuados que no surgieron del libre juego de la oferta y la demanda, los que no dejaron conformes a todos los operadores. Tal situación también restringió el volumen de negocios en los mercados a término. De acuerdo a lo manifestado por Daniel Miró, aunque "se

buscó la forma de perjudicar a la menor cantidad de gente posible, quedó como huella el hecho de que no se respetaron las condiciones originalmente pautadas".

Asimismo, el citado especialista señaló que otra de las consecuencias negativas que generó la situación de los mercados de futuros es la pérdida de transparencia del comercio de granos y que cuando los mercados a término funcionan normalmente, todos conocen qué precio se paga por cada grano (La Nación, 29/06/02).

Inmersos en un contexto inflacionario, los mercados de futuros no pueden desarrollarse. La incertidumbre respecto a lo que pueda ocurrir con la relación peso/dólar y con las retenciones a la exportación, entre otros factores, hacen que los volúmenes operados sean muy reducidos. A fin de ilustrar esta situación puede señalarse que durante el año 2001 se comercializaron en los mercados de futuros más de 25 millones de toneladas de granos mientras que, hasta fines de junio de 2002, sólo se negociaron poco más de 50.000 toneladas (Ibid).

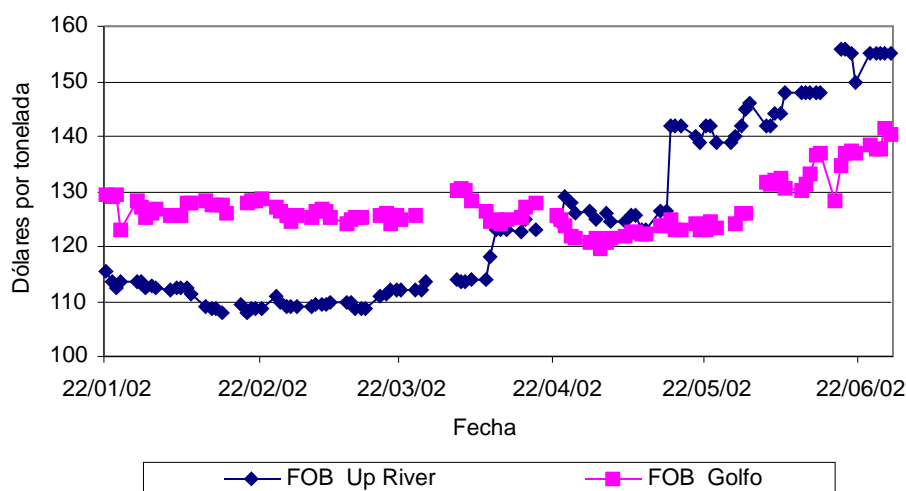
En consecuencia, dada la falta de liquidez en los mercados a término a causa del escaso número de operaciones, resultaba difícil diagramar estrategias para minimizar los riesgos de la campaña agrícola siguiente, con lo cual se limitaba el uso de estas instituciones.

Para limitar la incertidumbre derivada del desconocimiento de la relación futura peso/dólar y, de ese modo favorecer la realización de operaciones futuras, el ROFEX creó un Mercado a Término de dólar, el que posibilita a los interesados en el comercio de granos "calzar" las operaciones futuras en dólares con las de disponible en pesos.

Consecuencias de la retención de granos por parte de los productores

La total incertidumbre y las limitaciones para la disponibilidad de dinero efectivo motivaron a los productores a retener los granos cosechados. A partir de fines de abril, la disminución de las ventas de trigo por parte de los productores elevó los precios del grano disponible y estos aumentos se trasladaron al precio FOB de los puertos *up river*, el cual superó a la cotización FOB Golfo de Méjico

Gráfico 1:
TRIGO. Relación precio FOB Puertos Argentinos Up river y FOB Golfo de México



Fuente:
Elaboración propia con datos del Informativo Semanal de la BCR.

(ver gráfico 1). En consecuencia, el grano argentino perdió competitividad incluso en el mercado brasileño, aún teniendo en cuenta el Arancel Externo Común (La Nación, 29/06/2002).

También el maíz dejó de ser competitivo ya que el precio FOB puertos argentinos se situó casi al mismo nivel que el FOB Golfo, pero los envíos desde nuestro país tienen un mayor costo de flete hasta los mercados de más demanda. Por esa razón, las ventas argentinas se limitaron a abastecer a clientes de la región o a quienes buscaban mercadería de mejor calidad que la estadounidense (La Nación, 02/07/2002), dejando desabastecidos y, consecuentemente, perdiendo otros mercados y divisas que no ingresaron al país.

En el caso de la soja, la retención del grano en la principal zona productora hizo temer la pérdida de espacios en los mercados mundiales, pues los compradores más importantes se volcaron a otras plazas oferentes, como Estados Unidos y Brasil (El Diario, 06/06/02). Hacia fines del mes de junio, sólo se había exportado un 45% de las ventas potenciales previstas por la SAGPyA, mientras que en las campañas 1999/00 y 2000/01, a esa misma fecha ya se había vendido al exterior el 97% y el 96%, respectivamente de las estimaciones efectuadas (Informativo

Semanal, BCR).

Aumento de la Evasión Fiscal

Otro efecto negativo del cambio desordenado fue la profundización de la evasión impositiva. El desmembramiento del sistema financiero y la proliferación de monedas no bancarizadas (bonos nacionales o provinciales), estimuló una vieja práctica en la comercialización de granos: la venta "en negro" o a través de los denominados "valijeros".

No sólo creció la comercialización marginal con pagos "cash", sino también a través de instrumentos que les permitieron a los productores hacerse de efectivo lo más rápido posible, como la triangulación de ventas vía bonos, que luego eran canjeados en determinados comercios o empresas.

De acuerdo a lo manifestado por acopiadores, "el gran circuito 'negro', se magnificó, funcionando con una red de compradores -los valijeros- encargados de transar con los productores agropecuarios directamente en la zona rural. Allí pagaban en efectivo el 80% de la mercadería cargada y el resto quedaba reservado para cubrir los descuentos por deficiencias en la calidad del grano. Una vez deducidos esos gastos, a los 15 días entregaban la diferencia al productor, también al contado. Posteriormente, vendían el cereal

con un número de CUIT prestado o lo entregaban a acopiadores que se prestaban para el negocio, quedándose con el total del IVA*.

Aunque no se cuenta con estimaciones confiables acerca de la magnitud de la evasión impositiva involucrada en las maniobras descriptas, algunos acopiadores indicaron que más de la mitad de la soja producida durante la campaña 2001/02 se habría comercializado a través de los valijeros que no tributan al Estado y cobran el reintegro del IVA. Al producirse una caída en la recaudación del Estado, éste debe recomponerla mediante el aumento de alícuotas impositivas o creando nuevos impuestos, con lo cual las empresas acopiadoras que cumplen con sus obligaciones fiscales se ven doblemente perjudicadas: porque pierden clientes y porque deben afrontar el incremento de la presión tributaria (La Capital, 19/06/02).

A nivel de empresas

A nivel de empresas algunos aumentos en los costos fueron explícitos y otros no tanto, en muchos casos originados por la incertidumbre, el oportunismo y otros aspectos que precisamente la teoría alega da lugar a los costos de transacción. Como ejemplo:

* el incremento en dólares de los gastos de "fobbing"⁽⁴⁾ que implementaron los exportadores, tal vez justificado por el aumento de los costos portuarios debido a la mayor duración de los embarques y

* la duplicación en pesos de los precios sugeridos por la Federación de Acopiadores para el secado y acondicionamiento de los granos o, directamente, la fijación en dólares de las tarifas cobradas por empresas acopiadoras, aunque la electricidad, el gas y la mano de obra no aumentaron en la misma proporción que la moneda estadounidense (Revista de los CREA, 2002).

Además, se originaron otros gastos muy difíciles de cuantificar, la mayor parte de los cuales pueden ser englobados como costos derivados de los cambios en el orden institucional, que Merlo, S. (18/05/02) denominó "costos ocultos en el agro", entre los cuales cabe mencionar:

* la diferencia entre el precio "oficial" del gasoil y la realidad del mercado, puesto que casi no pudieron utilizarse tarjetas de crédito, de débito o cuentas corrientes y prácticamente cada estación de servicio fijaba el precio que le parecía más conveniente;

* los cortes de rutas por "piqueteros", los cuales obligaban a incurrir en un costo adicional en el flete con el objeto de encontrar rutas alternativas, que muchas veces estaban en pésimo estado y provocaban roturas o deterioros de los vehículos así como un mayor desgaste de cubiertas;

* la menor calidad de ciertos insumos y repuestos que, con el nuevo valor del dólar, no mantienen las características originales y, en consecuencia, resultan mucho menos efectivos o tienen una vida útil sensiblemente menor.

Asimismo, la bancarización de los recursos financieros complejizó enormemente las transacciones aumentando su costo en forma sensible, no sólo debido al pago de comisiones a los bancos por la realización de transferencias y otros trámites, sino también por las demoras en los cobros causadas por la devolución de cheques sin fondos o la ausencia de liquidez de operadores a quienes demoraban la acreditación de los importes transferidos.

Igualmente, la existencia de un límite para la extracción de dinero llevó a muchos operadores a incrementar el número de cuentas bancarias abiertas, lo que ocasionó un aumento del costo efectivamente pagado por el gasto de mantenimiento y del costo de oportunidad por el tiempo extra destinado al manejo y control de tales cuentas.

Paralelamente, las restricciones financieras dieron origen a una gran desconfianza en el sistema bancario por parte de los operadores en el mercado granario, quienes prefirieron no depositar en los Bancos sus reservas de dinero líquido sino mantenerlo en cajas de seguridad o en sus domicilios, incrementando de esa manera el riesgo de robo.

Los Bancos, si bien en algunos casos extendieron el horario de trabajo de sus empleados, no acrecentaron la dotación de personal, por lo que creció el tiempo que los

⁽⁴⁾ Los gastos de "fobbing" son los que están involucrados en la carga del grano al buque, es decir, los necesarios para llevar la mercadería en condiciones FAS (al costado del buque) a FOB (sobre el buque).

operadores destinaron a la realización de trámites bancarios y con él, los costos transaccionales.

Por todas las razones expuestas se fue atrasando la cadena de pagos de molinos y exportadores hacia los acopiadores y de éstos hacia los productores, quienes debieron soportar importantes demoras para el cobro de sus ventas. A los perjuicios causados por tales demoras se agregó la tardanza en la devolución del IVA a los exportadores, ya que éstos optaron por transferir la espera a los productores.

Otro conflicto se suscitó respecto a la cancelación de los créditos en dólares que habían sido tomados para la adquisición de insumos utilizados en la campaña 2001/2002. Debido al fracaso de las negociaciones entre los representantes de las empresas proveedoras de insumos y del sector productor, el Ministerio de Economía y el de la Producción dictaron una resolución conjunta por la cual en los contratos de 'canje de insumos agrícolas por producto final' y/o de compraventas de insumos agrícolas concertados en dólares estadounidenses, el precio de los insumos importados (fertilizantes, semillas y agroquímicos), se cancelaría tomando en cuenta la cotización del dólar estadounidense comprador mayorista fijado por el Banco de la Nación Argentina vigente a la fecha del efectivo pago al acreedor con las deducciones que, para los distintos productos, se consignan en el cuadro siguiente:

Tabla 1:
Reducción sobre el valor del dólar estadounidense para el pago de insumos agrícolas

Producto	%
Trigo, maíz, soja y girasol	25
Carne	40
Lácteos	50
Los demás	60

Fuente:
Boletín Oficial N° 29.934, 1ª. Sección
(Buenos Aires, 04/07/02).

Estos cambios impusieron costos transaccionales en forma asimétrica e implicaron una traslación de ingresos entre sectores en forma arbitraria. Esto se ejemplifica con lo ocurrido en el caso de tamberos que hubiesen comprado maíz para utilizarlo como forraje, quienes deberían tener un descuento del 50% y, sin embargo, sólo se estableció una quita del 25% (Wirsch, 2002)⁽⁵⁾.

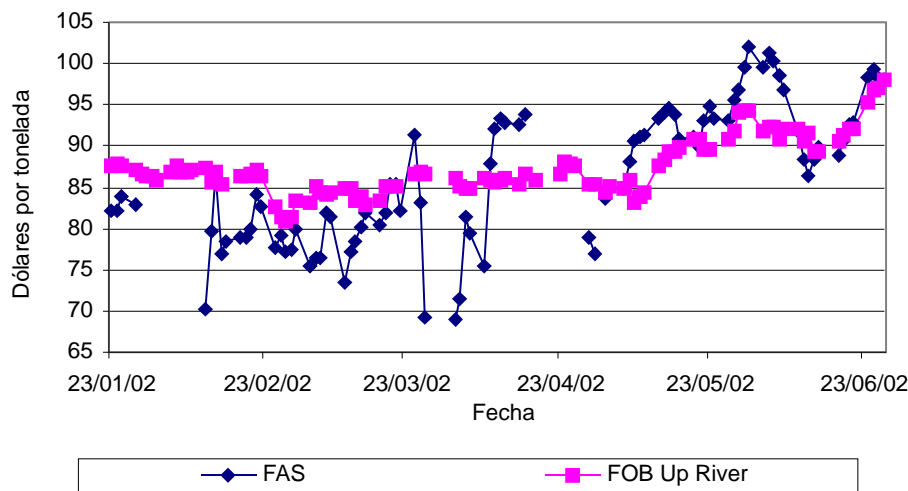
Esta Resolución no conformó a ninguno de los dos sectores en conflicto: a los productores porque deseaban que sus deudas se pesifiquen y a los proveedores de insumos porque querían cobrar en dólares como se había convenido. El argumento utilizado por las empresas nucleadas en la Asociación de Cámaras de Tecnología Agropecuaria para justificar su disconformidad fue que la norma dictada generaba inseguridad jurídica, pues constituía una modificación arbitraria de los términos de los contratos de compraventa libremente pactados y estimaron la pérdida ocasionada en el orden de los 850 millones de dólares (La Capital, 09/07/02). Los productores, por su parte, consideraron que las deudas por insumos rondaron los 500 millones de dólares (Wallace, 2002).

También los exportadores se enfrentaron con problemas cuando debieron abastecerse de la mercadería necesaria para concretar sus ventas al exterior pues, a causa de la retención de los granos por parte de los productores, el precio FAS era extremadamente volátil y, en algunos casos, superó al precio FOB recibido por los exportadores, como puede verse en el Gráfico 2 para el caso del maíz.

Otra de las dificultades provocada por la nueva política en el período inmediato a su implementación se relacionó con el comercio exterior. Es cierto que la devaluación mejoró las posibilidades de exportar, pero sólo pudieron ser aprovechadas por las empresas que ya estaban enviando sus productos al exterior, puesto que la falta de crédito para despachar muestras o efectuar inversiones en bienes de capital impidieron o dificultaron la entrada de nuevas firmas en el negocio de las exportaciones (Giarrizzo, 2002). De igual modo, se complicaron las importaciones porque ningún vendedor extranjero aceptaba cartas de crédito para exportar a la Argentina y sólo fue posible efectuar compras externas si

⁽⁵⁾ Entrevista personal a un productor tambero.

Gráfico 2:
MAÍZ. Relación precio FAS y FOB Puertos Argentinos Up River



Fuente:
Elaboración propia con datos del Informativo Semanal de la BCR.

previamente el monto de la operación se depositaba en dólares en el Banco Central (González, 2002)⁽⁶⁾.

Consecuencias sobre la producción

Si bien la devaluación constituyó un incentivo importante para incrementar el área sembrada por los productores, los cambios institucionales y los incrementos en los costos ya mencionados no facilitaron una respuesta inmediata⁽⁷⁾.

A ellos, hay que sumar la falta casi total de financiamiento. Los bancos habían interrumpido por completo sus líneas de crédito que en años normales sumaban unos 2.500 millones de dólares y también el crédito comercial al sector, que añadía otros 1.500

millones. También se debe considerar la dolarización del precio de los insumos, los serios problemas de aprovisionamiento de los mismos y la aplicación de retenciones a la exportación (Longoni, 2002).

Si se analizan algunos indicadores de utilización de insumos se observa, por ejemplo, que la reducción en las importaciones de agroquímicos y fertilizantes durante el primer semestre de 2002, respecto al mismo período de 2001, fue de 71% y 42% respectivamente. Dado que en el corto plazo hay muy poca sustitución de importaciones, resulta evidente que tal caída de volumen implicó una menor utilización de los mismos, en muchos casos básicos para la producción (Merlo, 2002).

⁽⁶⁾ Entrevista personal a un asesor de exportadores.

⁽⁷⁾ Se debe señalar que posteriormente, otras causales contribuyeron a aumentar el área sembrada, como el incremento del precio internacional de la soja.

Conclusiones

Los cambios desordenados ocurridos a fines de diciembre de 2001 y durante los primeros meses del 2002, alteraron las reglas vigentes y la estructura institucional, impactando negativamente en este período sobre la actividad económica del país y del sector granario en particular. Este sector, que parecía ser el más beneficiado por la devaluación, se vio en los primeros meses parcialmente neutralizado por las retenciones a las exportaciones y el aumento registrado en los insumos y en el costo de las transacciones.

Los derechos de propiedad en este período fueron vulnerados, al igual que las garantías

en el cumplimiento de los contratos y las normas establecidas, lo que impuso costos adicionales a los participantes sectoriales. Tal como lo sostienen las teorías neoinstitucionalistas y la Teoría de los Costos de Transacciones en particular, se verificó que al no poderse contar con contratos perfectos que prevean la totalidad de las contingencias posibles, las alteraciones institucionales exacerbaban la incertidumbre, dando lugar a oportunismo, asimetría informacional, diferencia de poder negociador entre las partes, etc. que incrementaron los costos de la cadena con resultados que no siempre conformaron a las partes.

Bibliografía

- BOLSA DE COMERCIO DE ROSARIO. 2001 - 2002. Informativo Semanal (Varios números).
- COASE, R. 1937. The Nature of the Firm. En: *Económica*, Vol 4, p. 386-405.
----- 1991. Nobel Lecture: The Institutional Structure of Production. The Nobel Foundation.
- DIARIO AMBITO FINANCIERO. 2002. Mercado a Término de Buenos Aires. 21/12/2002. Buenos Aires.
----- Sin Operaciones en el Término. 31/12/2002.
- DIARIO LA CAPITAL. 2002. Granos: La Crisis Bancaria reavivó la Evasión. 19/06/2002. Rosario.
----- La Fórmula para Salvar las Deudas del Campo no convenció a Nadie. 09/07/2002.
- DIARIO LA NACIÓN. 2002. El Grano Local ha Dejado de ser Competitivo. 29/06/2002. Buenos Aires.
----- Perspectivas: Claves para el Mercado Agrícola. Maíz. 02/07/2002.
- EGGERTSSON, T. 1999. *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge U.P.
- EL DIARIO. 2002. Los productores no ofrecen soja porque esperan fuertes subas. 06/06/2002. Paraná.
- FURUBOTN, E. Y RICHTER, R. 2000. *Institutions and Economic Theory*. Ann Harbour, Michigan. EEUU.
- GIARRIZZO, V. 2002. Ni los Exportadores pueden hoy Crecer a pesar de la Devaluación. En: *Ambito Financiero*, 19/06/2002. Buenos Aires.
- LONGONI, M. 2002. Se Espera una Merma en la Producción de Maíz y Trigo. En: *Clarín*, 23/07/2002. Buenos Aires.
- MERLO, S. 2002. Los Costos Ocultos en el Agro. En: *La Capital*, 18/05/2002. Rosario.
----- ¿Será Reversible el Daño Ocasionado?. En: *La Capital*, 20/07/2002.
- NORTH, O. 1999. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Univ. Press. EEUU.
- OBSTCHATKO, E. 1992. Argentina, agricultura, integración y crecimiento. IICA. Buenos Aires.
- REVISTA DE LOS CREA. 2002. No todo lo que brilla es trigo. Año XXXV, N° 258. Buenos Aires.
- WALLACE, H. T. 2002. Negativo: entienden poco el rol del agro en la economía. En: *Ambito Financiero*, 20/06/2002. Buenos Aires.
- WILLIAMSON, O. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press. EEUU.